

# 浅析我国个人所得税免税额扣除的讨论

张 福

(厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 分析当前新一轮的税制改革中就个人所得税的免税额是否提高的问题, 有不同意见其流行的提高免税额这样的观点, 指出保持免税额不变是我国个人所得税能否发挥其作用的关键。保持免税额的不变, 同时相应调整其扣除项目是个人所得税改革的可选择方案。

**关键词:** 个人所得税; 免税额; 税收制度

**中图分类号:** F810.422 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4428 (2004) 01-0016-03

## 一、问题的提出

我国现行的个人所得税制度应该说是从1980年发展起来的, 1994年将《中华人民共和国个人所得税法》、《个人收入调节税暂行条例》和《城市工商业户所得税暂行条例》这三种税合并, 实施新的《个人所得税法》, 1999年发布了《对储蓄存款利息所得征收个人所得税的实施办法》。个人所得税的设立到现在已有二十多年的历史了, 从实践来看, 它发挥了一定的作用。我国个人所得税收入在大幅度的增长同时, 有力的调整了收入在不同行业和地区间过大分布, 从1994年的我国城镇居民收入的基尼系数的0.37到1996年的0.28, 但随着经济和社会尤其是人民生活水平的提高, 新一轮的税制改革就快成为事实时, 相应的提高个人所得税免税额的观点一时成为主流。但就个人所得税的免税额是否提高或者保持原有的状态不变, 本文想从这几个方面来展开自己的理解, 试图说明个人所得税的免税额应该保持原有的位置为好。

## 二、个人所得税的制度约束条件即其之间的权衡

个人所得税的一方面是解决市场经济中“穷者愈穷, 富者愈富”的马太效应, 市场发达国家一般会运用个人所得税、遗产赠与税以及社会保障、社会救济性质的转移支付的合理配合来解决这种贫富不均的问题, 被称为收入的调节功能。个人所得税的另一个功能是所谓的筹集财政收入的功能, 西方发达国家的人均收入很高, 这样个人所得税就是一个非常有效的筹集政府财政收入的工具, 使得它理所当然的主要税种。从税种发展的过程来看, 组织收入是税收的基本功能, 这也是个人所得税应具有的特征, 从西方发展来看, 之所以个人所得税成为西方发达国家主要的税种, 是因为它有了良好体现税收公平的特征, 即个人所得税的调节功能应作为一个主要的功能来发挥作用。各国的所得税在开征时大多数国家是采用比例税率, 以后随着经济和社会的发展, 个人所得税演变成为一个累进的税率。说明社会公平的强烈要求反映在个人所得税调节功能上来了。

但另一个问题是随着个人所得税日益重视调节功能, 边际税率趋高, 各种扣除方式、减免额的规定更加复杂。在生活中日益暴露出越来越多的问题, 导致了一定程度上的扭曲, 偷税漏税现象普遍, 税收成本不断增长, 纳税人的隐性支出大大增加; 同时, 多级累进和各种扣除项目、减免税项目的存在一方面极易造成处于信息优势下的纳税人可以通过非法的活动来偷税逃税, 对那些信息劣势下的纳税人的诚实纳税无形中形成鞭策, 极易造成横向

的不公平; 另一个方面是使得政府在信息劣势形式可能被利益集团俘获 (captured), 造成部分征税机关与有势力的纳税人“共谋”, 侵蚀整个国家的税基。个人所得税的调节功能大打折扣, 没有起到应有的作用, 成为20世纪80年代中期美国税制改革的重头戏。

税种和税制改革强调它理论上的作用和功能, 但同时必须要考虑到现实基础和实施的信息约束条件。一个好的税种和税制应考虑到这些因素。这应是我们将要进行的下一轮税制改革应遵守的标准。即一个好的税制理应反映现状并能超前现状, 对当前做出反映并能在一个较长时期内保持一个稳定的预期。在设计我国的个人所得税时, 我们应该考虑到现实中的因素: (1) 首先是我国的经济增长阶段。如何理解我国当前的经济增长阶段, 目前没有一个统一的定论, 大部分学者认为我国正在处在“起飞”准备阶段到“起飞阶段”过渡时期, 应该说我们不能按照标准的马克思的经济成长阶段性理论来理解我国当前的税收政策, 为什么, 因为他的“阶段论”是根据英美国家当时的经济发展史并吸收历史学派观点形成的。即使我国当前的经济发展水平与马克思所描述的阶段论相一致, 但我们现在的社会背景却有了相当大的不同。我们必须认识到的是经过几十年的发展, 我国积累了一定的经济基础, 物质条件和人民生活水平达到相当的提高, 同时个人在不同地区、不同行业中显示出了相当大的差距。我国当前的经济发展经历了发达国家几百年来所走的路。同时我国经济发展所要求的社会和谐发展的呼声日益强烈这样对我国现有的分配差距就必须有一个清晰的认识。(2) 征管水平和纳税意识。影响了税收制度或者说是税种设计在实践中发挥有效作用的因素是征税机构的征管水平, 即使是对于西方是一个良好的税制, 但在发展中国家当前较低的征管水平下和纳税意识下是没有多少可以值得照搬的。我们寻求的只能是在我国当前的约束条件下的最大化制度效益的。因为在后者的情况下, 我们如面对一个复杂的税制, 就必须要有足够高的监督机制来保证, 这不仅对于纳税人而言, 而且对于征税机构同样是与此。在后者的约束条件下, 偷漏税现象、征税机构腐败现象就可能是纳税人和征税机构的最优选择。这样诚实的纳税人纳税就不是最优选择, 出现了鞭策诚实纳税人、会侵蚀税基、扰乱税制功能正常的发挥扭曲的税制的出现。不考虑这种在我国国情的约束条件下的来把西方的税制模型搬到我们国家因而是部位明智的行为。这一点要求我国的税制应是易于征管

**作者简介:** 张 福 (1979-), 男, 安徽安庆人, 厦门大学财政系硕士研究生。

的。

上面讲到,对我国当前收入分配的调节制度保证最终将要落实到我国的个人所得税身上,但过分的强调个人所得税的这种功能必将导致了过分复杂的税制体系,大量增加了征税成本,因而带来征管上的复杂性,与我们要求的便于征管标准产生了冲突。可以这样理解,最为简单的征管模型是设计一个单一的税制结构、单一的税种、单一的税率等等。但这种税种所带来的调节个人所得的功能也是最低的。现在的问题是就是在便于征管和税收调节功能发挥之间寻求一个合理的平衡点。这是税制的公平和效率之间的反映。在以后的税制改革浪潮中不会是单一的税制,这样不能很好的调节收入在人们之间的非正常的分布。也不会将是我们现在包括西方主要发达国家的现行税制模式中规定的太多级距的累进所得税。权衡的结果必将是能体现“宽税基、低税率”的税收制度的出现。

### 三、从免税额的理论依据来看其是否应提高

对免税额的提高与否的认识,必须要正确认识免税额存在的理论依据以及不能绕开李嘉图以及马克思为代表的劳动价值理论,免税额是指维持劳动力的必要的生活费。这包括三个部分:第一,在正常状况下维持工人本人生活所需要的生活资料的价值,第二是维持工人家属所必需的生活资料的价值,第三是劳动者的教育和训练费用。当时的情况是劳动力的所有者(工人)与劳动力占有者(资本家)之间的矛盾存在激烈的斗争,对工人的收入的榨取极有可能使工人基本的生活得不到保证。免税额的规定一方面为工人的基本的权利得到维护的长期斗争的结果,另一方面也是资本家自身利益长期得到保证的条件。可以说,免税额的存在是双方的博弈达到“共赢”的产物。问题是随着社会的发展,这种斗争即使存在,也不会在这种免税额的升降中得到体现,更多的在社会其他方面如社会保障、社会福利水平、对民主的渴望、权利的保证等等。有观点认为,随着人民生活水平的提高,基本的费用在增加,相应的免税额也应该随着增长。他们认为这样可以不因征税而使人民的基本需要得到保障,以维持劳动力的生产和再生产。这种观点仍然是那种传统的阶级斗争观点在当前生活中的体现。如果这样来调整,免税额就得不断的调整了,还没有哪个国家有如此的功夫来做这样的努力。这样的观点还暗含着一个危险的假设,即不通过调整免税额,人民的基本生活就得不到保证,劳动力的生产和再生产就不能得到保证。明摆着的事实为什么非要做出相反的假设呢。几乎所有人都会感觉到这样的一个事实是我国当时所规定的免税额800元一直维持到现在仍然是经济发展,人民生活水平仍然不断提高,社会仍然不断的协调发展。按照传统的那种观点来支持提高免税额的观点是站不住脚的。而另一个方面是如果免税额不断的调整,导致了税制的不稳定性和不可预期,以及税制在纳税人中的非权威性,在纳税人和政府之间可能产生恶意的讨价还价的现象。这可能是提高免税额带来的非有效的结果。

### 四、从我国当前的个人所得税的约束条件下来看其是否提高

进一步来看个人所得税的免税额的提高,应该考虑到其自身特点和在我国当前存在的约束条件。一方面,提高免税额,相应的纳税人就会大量的减少,这样个人所得税调节范围和程度就会下降,人们的收入在不同的地区、不同的行业中如果没有相应的制度来跟上就会不断的拉大,并且提高免税额并没有简化该税种

的征管水平,在没有减少征管水平下这种选择是非有效的。个人所得税所具有的这些优点包括“自动稳定器”功能得不到有效的发挥,另外,如果真的要提高免税额,那么怎样来调整,它的标准是多少就是一个问题像北京、上海、以及深圳的“越权”单独来重新规定免税额的理由是什么。这并不是什么按照当地人的生活水平来定的,多少有点随意性,况且如按照不少人的意见,跟随当年(或上一年)物价水平来定的话,多少带来了征管上的不便,尤为严重的是使得个人所得税的稳定功能下降,因为在西方当物价水平上升时就有通货膨胀的势头,个人所得税应作为主要的税种逆经济正常运行,能使物价水平的变动以相反的调节。即本文认为,如果提高个人所得税的免税额的话,不仅不会减少反而会会增加其征管水平的前提下,减少了其征税范围,个人所得税的相应的调节功能、稳定功能、收入功能都可能受到挑战!有人接着说,如果提高免税额,并不会使得我国的个人所得税的相应发功能受到削弱,因为我国当前个人所得税与西方不同,还不是一个主要的税种,在我国还是很小的一个税种。那我问,难道相等到我国个人所得税成为一个主要的税种,把以前提高的税种在把它降下来吗?理论根据是什么,其实在不能使税制优化资源的前提下,税制改革就没有必要,反而导致了一些不必要的问题,税制对资源负面的效应反而在加强。

### 五、配套改革应跟上

个人所得税的免税额保持不变并不意味着其他细节的不变,反而应做出相应的调整,来适应经济发展和税制完善的需要,考虑到免税额的统一规定对所有的纳税人都一视同仁,体现了税收的横向公平原则,但对不同的纳税人并没有体现纵向公平原则,(1)对于有无老人、儿童、残疾人、与收入分配制度改革相关的住房、教育、医疗、就业、养老等方面问题,应考虑到在内,把纳税人的真是纳税水平放在税前扣除项目上,而不是在免税额上应是较为理智的选择。我国的现行的个人所得税税前扣除额与西方发达国家的税前扣除相比扣除额明显不足。

国别	
美国	利息开支;医疗费开支;慈善捐赠;已缴纳的州和地方税款;偶然性损失;按家庭成员计算的个人宽免税
英国	按家庭成员结构扣除生计费;利息支出在限额内列支;奖励基金支出;法院判决的赡养费全额扣除
荷兰	人寿保险支出允许在限额内列支;雇员奖金;赡养费;对贫困的亲戚资助;利息支出;礼品在限额内列支;按家庭成员结构扣除生计费

资料来源:唐腾鹏,《比较税收制度》,中国财政经济出版社,1990年第一版

(2)我国现行的征税模式是“分类所得课税模式”但在现实中受到征管水平和纳税意识的制约,导致了税制的不公平,应在新一轮的税制改革中极力向“综合与分类相结合的课税模式”转变,我国现行税制规定了不同来源的个人收入采用不同的税率,这样在信息不对称的情况下,纳税人极有可能降低收入在不同的应税收入之间划分,减少税收的上缴,也可能扭曲了行为人的正确决策。具体做法是可以将劳动所得以及财产所得的相关部分列入综合项目征税,对特许权使用费所得,利息、估价、红利所得,偶然所得和经国务院确定的应税项目继续保持分类征税。(3)所得税税率的调整。目前我国个人所得税的税率分为比例税率和累进税率的同时存在,对于累进税率来看,最低税率为5%,最高为45%,个体工商户实行五级超额累进税率,最低税率为5%,最高为35%,我国实行的九级的累进超额税率,但实际上也没有多少纳税人在最高的税率行列中,大多数国家是实行超额累进税

(下转第28页)

我一直微笑着听着,最后说:“嗯,这几位同学说得很好,老师希望每个同学都能积极思考,踊跃发言,把自己知道的说出来,大家互相促进。”那一段时间这几位学生学习兴趣非常浓,而其他的学生受其影响,上课发言也非常积极。

### 三、要认可预知,激发求知的欲望

有一些学生,喜欢课前把当天要上的课先了解,然后上课时积极发言,以得到老师的表扬。以传统教学观点看,这是一个让老师又喜又忧的事。喜的是课前学生预习,教学起来轻松些;忧的是有可能打破教师的教学计划。教师经常会遇到这样的情况,刚一上课,有学生就一二三地全说出来了,精心的准备被打乱。对这种情况,我们现在要以新的眼光去看它。我们应该摒弃以前的观点,正好利用这点来激发学生进一步求知的欲望,发挥他们的主体能动性,培养他们主动学习的意识。例如,在教学“抛物线方程”时,在学生学习了抛物线定义后,我问“怎样的方程是抛物线的方程呢?”马上就有学生说:“ $y^2=2Px$ ”

“ $y^2=-2Px$ ”“ $x^2=2Py$ ”“ $x^2=-2Py$ ”我一愣,但马上转变计划,反问:“你们说得很好,那么你抛物线方程是如何得来的?除了这四种方程,有没有其它形式的方法?”经过这么一改,本来头痛的问题解决了,而且改变计划后的教学是顺着学生的思路,更能让学生明白其中的道理,对知识发生过程印象更深,同时激发了学生对知识探求的兴趣,发挥了学生学习的主体作用。

### 四、要改变策略,将机会留给学生

一个班级那么多学生参差不齐,即使是同一节内容,其认识与感受也不会是相同的。因此,在教学过程中,教师不应该追求统一的所谓标准的答案。在课堂小结时,也应改变策略,可以让学生自己来总结。教师可用“通过学习你学到了哪些知识”,“请用一句话概括你所学到的知识”等之类的话,让学生互相补充,弥补不足。练习评判时,也可让学生互相评述,互相讨论,不但使他们能知其然,知其所以然,而且要说出其所以然。让学生在这样锻炼中逐渐掌握学习的方法,在教学中发挥他们的主体作用。

引导学生参与课堂教学的全过程数学教学活动中,教师主导作用的效果应以学生主体功能的发挥是否充分来衡量。离开了学生的主动积极的参与,教师的主导作用也是没有意义的。教师的“导”要具科学性、启发性和艺术性,充分激发学生的思维活动。由于数学中的重要概念的建立、公式定理的揭示及知识的应用,都贯穿着人类勇于探索、敢于创新的精神,充满着人类创造性思维的“火花”,教师要启发、引导学生亲自参与这些创造性活动的过程,以达到开发智

力和能力,提高创造思维的品质,增强创造力的目的,因而教师应结合教学内容,设计出利于学生参与的教学环节,提高学生的参与程度。

#### (1)参与数学概念的建立过程,培养学生思维的严谨性

数学概念的形成一般来自于解决实际问题或数学自身发展的需要、教材上的定义常隐去概念形成的思维过程,教师要积极引导参与数学概念的建立过程,使学生理解概念的来龙去脉,加深对概念的理解,必要时还可以通过举反例来准确把握概念的本质。例椭圆概念的教学。可分几个步骤进行:(1)实验——获得感性认识(要求学生用事先准备的两个小图钉和一长度为定长的细线,将细线的两端固定,用铅笔把细线拉紧,使笔尖在纸上慢慢移动,所得图形为椭圆)(2)提出问题,思考讨论。①椭圆上的点有何特征?②当细线的长等于两定点之间的距离时,其轨迹是什么?③当细线的长小于两定点之间的距离时,其轨迹是什么?④你能给椭圆下一个定义吗?(3)揭示本质,给出定义。象这样,学生经历了实验、讨论后,对椭圆的定义的实质会掌握得很好。

#### (2)参与公式的发现过程,培养学生思维的独创性

数学公式定理形成过程大致有两种情况:一是经过观察、分析,用不完全归纳法、类比等提出猜想,而后寻求逻辑证明;二是从理论推导得出结论。教学中的每个公式、定理都是数学家辛勤研究的结晶,他们的研究蕴藏着深刻的数学思维过程,而现行的教材中只有公式定理的结论和推导过程,而缺少公式定理的发现过程,因此,引导学生参与公式、定理的发现过程对培养学生的创造能力有着十分重要的意义。(例略)

#### (3)参与问题的不同解法的探索中,培养学生思维的广阔性

问题是数学的心脏,解决数学问题要指导学生按照著名数学教育家乔治·波利亚的解题表中的四个步骤(弄清问题—拟订计划—实现计划—回顾)来进行。例题教学一定要给学生思考的时间,教师应启发学生对一个数学问题从多方位、多角度去联想、思考、探索,这样既加强了知识间的横向联系,又提高了学生思维能力。

总之,能否发挥学生的主体作用,提高数学课堂教学中学生参与程度,虽然涉及众多方面,但教师的教育观如何却是前提。只有这样,才有可能营造出开放的、适合主体发展需要的教学氛围,才有可能在课堂教学中真正实施好主体性教学,创设有利于引导学生在新课标下主动学习、自觉参与的课程实施环境,提高学生自主学习,合作交流,以及发现、分析、解决问题的能力,带着学生走向知识的海洋。

(上接第17页)

率,但其税率集中在三到五级以上,很少有比例税率和在九级以上的,见下表。我国当前的税率偏高,不仅是象最高的税率在现实中极少用到,而且会激励纳税人脱逃税的动机。

税率形式	国家数	税率形式	国家数
二级超额累进	8	十级超额累进	1
三级超额累进	8	十一级超额累进	3
四级超额累进	10	十三级超额累进	1
五级超额累进	8	十五级超额累进	1

表2 实行不同超额累进税率国家数

现在大家比较一致的看法是按照“宽税基、低税率”的要求,

实行4-5级的做法较为合理,最低税率为5%,最高为40%,比例税率应定在5%-10%之间,

#### 参考文献:

- [1] 吴 炜, 张泽民. 试论个人所得税免税额的提高[J]. 财经科学, 2002年增刊.
- [2] 刘尚希, 应亚珍. 个人所得税: 功能定位与税制设计[J]. 税务研究, 2003, 6.
- [3] 李珍萍. 论中国个人所得税制的发展与完善[J].
- [4] 郭北辰. 对个人所得税改革中有关问题的探讨[J]. 东北财经大学学报, 2002, 9.